

Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherung durch Beiträge und Steuern: Begründungen und Wirkungen eines Abbaus der "Fehlfinanzierung" in Deutschland

Schmähl, Winfried

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmähl, W. (2006). Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherung durch Beiträge und Steuern: Begründungen und Wirkungen eines Abbaus der "Fehlfinanzierung" in Deutschland. (ZeS-Arbeitspapier, 5/06). Bremen: Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-114179>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Winfried Schmähl

**Aufgabenadäquate Finanzierung
der Sozialversicherung durch Beiträge und
Steuern – Begründungen und Wirkungen
eines Abbaus der „Fehlfinanzierung“ in
Deutschland**

ZeS-Arbeitspapier Nr. 5/06

Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Parkallee 39
28209 Bremen

Herausgeber:
Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
- Barkhof -, Parkallee 39
28209 Bremen
Tel.: 0421/218-4362
Fax: 0421/218-7540
e-mail: srose@zes.uni-bremen.de
<http://www.zes.uni-bremen.de>
ZeS-Arbeitspapiere
ISSN 1436-7203

Zusammenfassung

Wie schon oft in der Vergangenheit, so geht es auch in der aktuellen sozial-, finanz- und wirtschaftspolitischen Diskussion in Deutschland darum, welche Aufgaben und Ausgaben, die durch die Sozialversicherung abgewickelt bzw. ihr zugewiesen werden, aus Beiträgen finanziert werden sollen, die überwiegend am Arbeitsentgelt anknüpfen, und welche aus Steuern – also welches die „aufgabenadäquate“ Finanzierung ist bzw. in welchem Ausmaß eine „Fehlfinanzierung“ (ein Missverhältnis zwischen der Art der Aufgabe und der Art der Finanzierung) besteht, die negative ökonomische Effekte zur Folge haben kann.

Im Folgenden werden zunächst kurz Begründungen für eine aufgabenadäquate Finanzierung von Ausgaben der Sozialversicherung aufgezeigt, zugleich Auswirkungen einer Fehlfinanzierung bzw. deren Beseitigung. In diesem Zusammenhang wird auf die seit einigen Jahren besonders stark betonten Auswirkungen von lohnbezogenen Sozialversicherungsbeiträgen auf die Lohnnebenkosten eingegangen. Anschließend werden kurz Alternativen zur Beseitigung der Fehlfinanzierung erläutert. Diese Alternativen stehen in enger Verbindung mit der Frage, welche Konzeption jeweils in den einzelnen Zweigen besteht bzw. angestrebt wird. Am Beispiel einiger in jüngerer Zeit vorgelegter Berechnung wird sodann zunächst das Gesamtvolumen der Fehlfinanzierung und seiner Bedeutung für die Höhe der Sozialbeiträge verdeutlicht. Es schließen sich Ausführungen zur Fehlfinanzierung in einzelnen Zweigen der Sozialversicherung an. Abschließend wird u. a. auf die bei unverändertem Ausgabevolumen erforderliche Gegenfinanzierung für eine Reduzierung von Beiträgen und deren erwartbare Wirkungen (insbesondere auf die Beschäftigung) eingegangen wie auch auf Gefahren für die Akzeptanz des Sozialversicherungssystems infolge nicht aufgabenadäquater Finanzierungsentscheidungen.

Summary

In Germany, there continues to be an intensive debate about the financing of social insurance by contributions and/or taxes. How should the financing be (adequate according to different tasks) and how is it done and is there a mismatch between the type of the task and the type of financing? This mismatch can have negative economic effects. The paper discusses arguments in favour of a financing that is adequate regarding the tasks and types of expenditure in several branches of social insurance in Germany. Effects of inadequate financing are discussed. A special focus is on the effect of social insurance contributions on non-wage labour costs. Different possibilities towards adequate financing are outlined. These alternatives are closely linked to the question, which concept should be relevant to design a social insurance scheme. The volume of inadequate financing in total as well as in several branches of social insurance in Germany is outlined. Finally, it is discussed what the economic effects would be, if in case of an un-

changed sum of social insurance expenditure the financing structure would partially be shifted from social insurance contributions to taxation and what could be the “price”, if financing remains inadequate.

Inhalt

1	Vorbemerkung	5
2	Verteilungs- und beschäftigungspolitische Argumente zur Begründung einer aufgabenadäquaten Finanzierung	6
3	Zur Beurteilung der Höhe von Beiträgen und deren Einfluss auf die Lohn(neben)kosten	7
4	Alternativen zur Beseitigung der Fehlfinanzierung.....	11
5	Konzeptionelle Unterschiede zwischen den bestehenden Sozialversicherungs- zweigen.....	12
6	Zur quantitativen Bedeutung der Fehlfinanzierung in der Sozialversicherung insgesamt	15
7	Die Fehlfinanzierung in einzelnen Zweigen der Sozialversicherung	17
	7.1 Bundesanstalt (bzw. -agentur) für Arbeit	17
	7.2 Gesetzliche Krankenversicherung und Soziale Pflegeversicherung.....	17
	7.3 Gesetzliche Rentenversicherung.....	20
8	Zu den Wirkungen eines Abbaus der Fehlfinanzierung	24
	8.1 Beschäftigungswirkungen.....	24
	8.2 Verteilungspolitische und konzeptionelle Wirkungen.....	26
9	Literatur	29

1 Vorbemerkung

Seit dem Beginn der Sozialversicherung in Deutschland Ende des 19. Jahrhunderts geht es immer wieder darum, welche Aufgaben und Ausgaben, die durch die Sozialversicherung abgewickelt bzw. ihr zugewiesen werden, aus Beiträgen finanziert werden sollen, die überwiegend am Arbeitsentgelt anknüpfen,¹ und welche aus Steuern. Während mit der Beitragszahlung der Anspruch auf eine Gegenleistung verbunden ist, erfolgt die Steuerzahlung ohne einen solchen Anspruchserwerb.

Es geht dabei um die normative Frage nach dem, was angestrebt werden soll und dem, was tatsächlich geschieht bzw. bewirkt wird. Für die Beurteilung, welches der Finanzierungsinstrumente angemessen (der Aufgabe adäquat) ist, bedarf es Kriterien. Aus dem Vergleich von Soll und Ist ergibt sich dann, in welchem Umfang ein Änderungsbedarf hinsichtlich der Finanzierungsstruktur infolge einer vorhandenen „Fehlfinanzierung“ besteht. Darunter wird hier verstanden, dass es in der Sozialversicherung Ausgaben gibt, die zwar tatsächlich aus Beiträgen finanziert werden, die ihrem Aufgabenzweck entsprechend aber aus Steuern finanziert werden sollten.

Im Folgenden werden zunächst kurz Begründungen für eine aufgabenadäquate Finanzierung von Ausgaben der Sozialversicherung aufgezeigt, zugleich Auswirkungen einer Fehlfinanzierung bzw. deren Beseitigung (2). In diesem Zusammenhang wird auf die seit einigen Jahren besonders stark betonten Auswirkungen von lohnbezogenen Sozialversicherungsbeiträgen auf die Lohnnebenkosten eingegangen (3). Anschließend werden kurz Alternativen zur Beseitigung der Fehlfinanzierung dargestellt (4). Diese stehen in enger Verbindung mit der Frage, welche Konzeption jeweils in den einzelnen Zweigen besteht bzw. angestrebt wird (5). Am Beispiel einiger in jüngerer Zeit vorgelegter Berechnungen wird sodann zunächst das Volumen der Fehlfinanzierung und seiner Bedeutung für die Höhe der Sozialbeiträge verdeutlicht (6). Es schließen sich Ausführungen zur Fehlfinanzierung in einzelnen Zweigen der Sozialversicherung an (7). Abschließend wird u. a. auf die bei unverändertem Ausgabevolumen erforderliche Gegenfinanzierung für eine Reduzierung von Beiträgen und deren erwartbare Wirkungen (insbesondere auf die Beschäftigung) eingegangen wie auch auf Gefahren für die Akzeptanz des Sozialversicherungssystems infolge nicht aufgabenadäquater Finanzierungsentscheidungen (8).

¹ Wenn auch nicht ausschließlich, man denke an Beitragszahlungen von Rentnern.

2 Verteilungs- und beschäftigungspolitische Argumente zur Begründung einer aufgabenadäquaten Finanzierung

Im Zentrum der ökonomischen Begründungen für eine aufgabenadäquate Finanzierung stehen verteilungs- und beschäftigungspolitische Gesichtspunkte.² Für die nachfolgenden Überlegungen wird unterstellt, dass die derzeitigen Sozialversicherungszweige auch weiterhin Sozialversicherungen bleiben, was jedoch durchaus nicht unumstritten ist. Für die Sozialversicherungen wird dabei von der These ausgegangen, dass dann, wenn durch die Ausgestaltung der Regelungen eine interpersonelle Einkommensumverteilung *angestrebt* wird,³ die damit verbundenen Ausgaben weitgehend aus allgemeinen Haushaltsmitteln der Gebietskörperschaften (hier vereinfachend: aus dem Steueraufkommen) finanziert werden sollten, aber nicht aus am Arbeitsentgelt anknüpfenden Beiträgen,⁴ denn sofern solche Ausgaben, mit denen interpersonelle Umverteilung angestrebt wird, aus primär lohnbezogenen Beiträgen finanziert werden, resultieren daraus negativ zu bewertende ökonomische Folgen. Zudem wird die Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung verwässert, also die Beziehung zwischen Vorsorgebeitrag (bzw. dem Einkommen, das der Beitragszahlung zugrunde liegt) und den späteren Versicherungsleistungen.

Als Gründe für negativ zu bewertende ökonomische Wirkungen sei stichwortartig auf folgende hingewiesen:

- (a) Es treten *verteilungspolitisch* negativ zu bewertende Wirkungen auf, da im Falle der Beitragsfinanzierung im Unterschied zur Steuerfinanzierung nur der begrenzte Kreis der Versicherungspflichtigen zur Finanzierung der Umverteilungsaufgaben herangezogen wird. Dabei knüpft die Beitragszahlung der versicherungspflichtig Beschäftigten – im Unterschied beispielsweise zur Einkommensteuer – ausschließlich am Bruttoarbeitsentgelt an, und sogar nur bis zur jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze. Dies widerspricht den üblicherweise vertretenen Vorstellungen über die fiskalische Leistungsfähigkeit als Kriterium für die (Steuer-)Lastverteilung bei der Finanzierung *allgemeiner Staatsaufgaben*, zu denen die gezielte interpersonelle Einkommensumverteilung – also die gezielte einkommensmäßige Besserstellung bzw. Belastung von Bürgern – zu zählen ist.

² In der juristischen Literatur, in der dieser Fragenkomplex gleichfalls Beachtung gefunden hat, dominieren verfassungsrechtliche Überlegungen, die allerdings gleichfalls verteilungspolitisch relevante Implikationen haben. Vgl. z. B. aus jüngster Zeit Gössl (1992); Berne (2000); Leisner (1996a und b); Rolfs (2000); siehe u. a. auch bereits Isensee (1973).

³ D. h. durch die Gestaltung der Versicherungsbedingungen soll (ex ante) interpersonelle Umverteilung bewirkt werden, denn ex post ergibt sich in jeder Versicherung Umverteilung, z. B. in einer (Alters-)Rentenversicherung zwischen denen, die über- bzw. unterdurchschnittlich lange leben.

⁴ Dies umschließt auch solche Beiträge, die von einem Sozialversicherungsträger an einen anderen auf der Basis von Lohnersatzleistungen (oder der den Lohnersatzleistungen zugrunde liegenden Arbeitsentgelten) abgeführt werden. Die hierdurch bewirkte Finanzverflechtung zwischen den Versicherungsträgern ist näher analysiert in Schmähl (2001a).

- (b) Die Lohnkosten werden (infolge erhöhter Arbeitgeber-Beitragszahlungen⁵) in diesem Fall für solche Zwecke gesteigert, die nichts mit der monetär bewerteten Leistung des Faktors Arbeit zu tun haben. Damit einher geht ceteris paribus ein Anreiz zur Substitution von Arbeit durch Kapital, da das Faktorpreisverhältnis zu Ungunsten des Faktors Arbeit verändert wird. Dieses *allokative* Argument betrifft insbesondere die Arbeitsnachfrage, die u. a. von den gesamten Lohnkosten, einschließlich der Lohnnebenkosten, zu denen die Arbeitgeber-Beitragszahlungen gehören, abhängt.

Durch hohe und „überhöhte“ Arbeitgeberbeiträge werde – so das Argument – die Wettbewerbsposition von Unternehmen – international wie auch gegenüber Schattenaktivitäten – verschlechtert, zumal wenn die Überwälzung der (Lohn-)Kosten nur schwer oder mit erheblicher Zeitverzögerung möglich ist. Aufgrund der Intensivierung des internationalen Wettbewerbs seien die Möglichkeiten zur Abwälzung von Kosten in Preise begrenzt. Ob und inwieweit eine Rückwälzung über verringerte Bruttolöhne auf die Beschäftigten möglich ist, hängt von der Situation auf dem Arbeitsmarkt ab. Insbesondere in Zeiten, in denen das Arbeitsangebot die Arbeitsnachfrage (deutlich) übersteigt, besteht die Gefahr, dass hieraus verschlechterte Arbeitsbedingungen resultieren. Überhöhte Sozialbeiträge als Folge der Fehlfinanzierung wirken dann *beschäftigungspolitisch* negativ. Anders formuliert, der Abbau der Fehlfinanzierung und die damit einhergehende Senkung von Sozialbeiträgen (die sich in Deutschland angesichts hälftiger Zahlung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern lohnkostensenkend auswirkt) würde folglich einen positiven Effekt auf die Beschäftigungssituation ausüben.⁶

Während bei der verteilungspolitischen Argumentation in der Regel die Arbeitnehmerbeiträge im Vordergrund stehen, sind es bei der beschäftigungspolitischen (bzw. allokativen) Begründung zumeist die Arbeitgeberzahlungen.

3 Zur Beurteilung der Höhe von Beiträgen und deren Einfluss auf die Lohn(neben)kosten

Bei der Beurteilung der Höhe von Beitragssätzen ist u. a. zu beachten, dass diese nicht nur von den Ausgaben, sondern auch von der Einnahmenbasis bestimmt wird sowie davon, ob die Beitragseinnahmen nur für etwas herangezogen werden, was aufgabenadäquat durch sie zu finanzieren ist.

So wurde z. B. die Einnahmenbasis der Sozialversicherungsträger durch politische Entscheidungen verkleinert, beispielsweise durch die beitragsfreie Entgeltumwandlung. Je nach dem Ausmaß ihrer Inanspruchnahme verringert dies die Beitragseinnahmen und er-

⁵ Auf die Frage, ob auch die Arbeitnehmerbeiträge über Lohnverhandlungen Auswirkungen auf die Lohnkosten haben können, wird hier nicht eingegangen.

⁶ Zum anderen können infolge der Fehlfinanzierung von „überhöhten“ Beiträgen auch negative Anreize auf das Arbeitsangebot ausgehen, wenn sich die beitragspflichtige Erwerbsarbeit oder die Beitragszahlung für den Versicherten dadurch weniger „lohnt“.

fordert – ceteris paribus – einen höheren Beitragssatz.⁷ Zwar ist diese Form des „opting-out“ von Lohnbestandteilen aus der Beitragspflicht derzeit noch bis 2008 zeitlich begrenzt, doch wird von vielen Akteuren und Beratern die Beibehaltung dieser Regelung gefordert. Das Ausmaß dieses Effektes ist statistisch immer noch nicht hinreichend bekannt.⁸ Doch wenn man – zur Illustration – einmal unterstellt, dass im Durchschnitt 2 % des Bruttoentgelts beitragsfrei umgewandelt würden, erforderte dies in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) einen um 0,3 Punkte, in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) sogar einen um 0,4 Punkte höheren Beitragssatz – dem nur in der GRV, allerdings erst langfristig, auch geringere Ansprüche gegenüber stünden.⁹

In der Höhe der Beitragssätze spiegelt sich auch ein „Preis“ für die deutsche Einheit wider, der allein in der GRV durch den Finanzverbund zwischen West und Ost mit rd. 1,6 Beitragspunkten zu veranschlagen ist. Auf die Finanzierung dieser Komponente wird weiter unten eingegangen. In der aktuellen Diskussion werden solche Aspekte bei der Klage über die Höhe der Beiträge üblicherweise – bewusst oder unbeabsichtigt – zumeist übersehen.

In der deutschen sozialpolitischen Debatte spielt die Forderung nach einer Senkung der Lohnnebenkosten schon seit langem eine Rolle und ist in jüngerer Zeit – neben dem Argument künftiger demographischer Veränderungen – geradezu eine zentrale Begründung für inzwischen eingeleitete Reformmaßnahmen in der Sozial- und insbesondere der Rentenversicherung. Die „auf eine Absenkung der Lohnnebenkosten abzielende Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme“ bezeichnete die rot-grüne Bundesregierung als „Kernstrategie“ und Bundespräsident Köhler die „zu hohen Lohnnebenkosten“ als „Kernproblem“. „Sie haben Arbeit in Deutschland so teuer gemacht, dass viele Menschen kaum noch eine Chance auf einen Arbeitsplatz haben.“¹⁰

Wenn über die Höhe der Lohnnebenkosten geklagt wird, dann stehen die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung im Brennpunkt. Vergessen wird dabei aber zumeist, dass Lohnnebenkosten nicht allein aus Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung bestehen.¹¹ Zudem wird der Bedeutung der Arbeitgeberbeiträge als Element der *Lohnkosten*

⁷ Siehe dazu Schmähl (2002b).

⁸ Die Bundesregierung reduziert die Veränderungsrate der Bruttolohnsumme gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung um 0,4 Prozentpunkte, womit „dem durch Entgeltumwandlung und der Zunahme der Minijobs begründeten Auseinanderlaufen der für die Entwicklung der Beitragseinnahmen maßgeblichen beitragspflichtigen Lohnsumme und der Lohnsumme in der Abgrenzung der VGR Rechnung getragen (wird).“ (Bundesregierung 2006: 57).

⁹ Man beachte, dass bis 4 % des Lohnes in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze umgewandelt werden können. Das entspricht in der GRV dem Doppelten des Durchschnittslohnes, was z. B. für einen Durchschnittsverdiener bedeutet, dass er bei voller Ausnutzung der Umwandlungsmöglichkeit bis zu 8 % seines Lohnes umwandeln könnte.

¹⁰ Köhler (2005: 3): „Am wirkungsvollsten wäre es, die Kosten der sozialen Sicherung völlig vom Arbeitsverhältnis abzukoppeln“. In diesem Sinne wird die Forderung in Deutschland insbesondere für die gesetzliche Krankenversicherung erhoben.

¹¹ Übrigens wurde seinerzeit zur Kompensation der Wirkungen des Arbeitgeberbeitrags zur neuen Pflegeversicherung (von 0,85 %) auf die Lohnkosten ein Feiertag gestrichen – außer in Sachsen –, woran schon niemand mehr zu denken scheint.

insgesamt in der interessengeleiteten öffentlichen Diskussion meines Erachtens eine weitaus überzogene ökonomische Bedeutung beigemessen, auch im Vergleich zu anderen die Lohnkosten beeinflussenden Faktoren (man denke z. B. an die in jüngster Zeit in beträchtlichem Maße erfolgte Reduzierung von Einmalzahlungen).

So trugen 2004 die Arbeitgeberbeiträge zur gesamten Sozialversicherung nur etwa zu einem Sechstel zu den Lohnkosten im Produzierenden Gewerbe bei (s. Übersicht 1).¹²

Übersicht 1: Struktur der Lohnkosten im Produzierenden Gewerbe (2004)

	Westdeutschland	Ostdeutschland
Lohnkosten je Vollzeitbeschäftigtem insgesamt in €pro Jahr	51.960	34.520 (66,4 % im Vergleich zu Westdeutschland)
Lohnkosten insgesamt in v. H.	100,0	100,0
davon		
Direktentgelt für geleistete Arbeit	56,3	60,0
Lohnzusatz(neben)kosten	43,7	40,0
(darin enthalten: <i>Sozialbeiträge der Arbeitgeber*</i>)	15,8	17,1

*) einschließlich Unfallversicherung

Quelle: Errechnet nach Angaben in: iwd 2005: 8.

Betrachtet man die Bedeutung steigender Arbeitgeberbeiträge für die Entwicklung der Lohnkosten in zeitlicher Perspektive, so zeigt sich, dass selbst ohne die seit 2000 in der Sozialversicherung ergriffenen Maßnahmen der für die Zeit bis 2030 (2040) unterstellte lohnkostensteigernde Effekt höherer Arbeitgeberbeiträge durch eine im Durchschnitt um etwa 0,06 Prozent p. a. geringere Steigerung der Bruttolöhne kompensiert werden könnte.¹³

Trotz der Klage über die durch Arbeitgeberbeiträge „überhöhten“ Lohn(neben)kosten, sind auch jüngste politische Entscheidungen (im Haushaltsbegleitgesetz 2006) alles andere als widerspruchsfrei. Zwar sollen die Beiträge zur Bundesagentur für Arbeit (BA) durch Zuführung der Einnahmen eines Punktes der erhöhten Mehrwertsteuer 2007 um einen Prozentpunkt gesenkt werden, andererseits werden jedoch Steuermittel aus Sozial-

¹² Dies entspricht z. B. auch den Daten für das Jahr 2000.

¹³ Ausgangspunkt für die Berechnungen sind die entsprechenden Annahmen über die künftige Beitragsentwicklung, die die – von der Bundesregierung eingesetzte – Nachhaltigkeitskommission (2003) unterstellte.

versicherungen abgezogen. So wird die in der GKV erst jüngst eingeführte (recht geringe) Steuerfinanzierung familienorientierter Ausgaben bereits wieder abgeschafft und auch die BA soll im Prinzip ausschließlich aus lohnbezogenen Beiträgen finanziert werden. Infolge verringerter (steuerfinanzierter) Beitragszahlungen für „Arbeitslosengeld-II“-Bezieher aus dem Bundeshaushalt müssen (lohnbezogene) Sozialversicherungsbeiträge erhöht werden, so allein in der GRV im Jahre 2007 um 0,2 Beitragspunkte. Außerdem soll zwar eine Erhöhung der Beiträge für „Minijobs“ erfolgen. Im Umfang der dadurch erreichten Beitragseinnahmen soll andererseits in entsprechender Höhe der Bundeszuschuss zur GRV reduziert werden.¹⁴

Zwischen den für die Arbeitgeber maßgebenden Lohnkosten und den Nettoentgelten, die die Arbeitnehmer ausgezahlt erhalten, liegt der so genannte „Lohnkeil“. Er besteht einerseits aus all dem, was über den Bruttolohn hinaus an Lohnkosten anfällt (hierzu gehört auch der Arbeitgeberanteil an den Sozialversicherungsbeiträgen) und andererseits aus den direkten Abgaben der Arbeitnehmer (d. h. Lohnsteuer und Arbeitnehmeranteil an den Sozialversicherungsbeiträgen), die vom Bruttolohn abgezogen werden.

Bei der Gegenüberstellung von Lohnkosten und Nettoentgelten bleibt aber unberücksichtigt, dass durch Beiträge Ansprüche erworben werden. Wie die Arbeitnehmer die dadurch bedingte Minderung ihres Nettoentgelts beurteilen, dürfte mit davon abhängen, ob bzw. inwieweit die Versicherten erkennen bzw. erwarten, dass ihren Beiträgen auch eine als adäquat angesehene Gegenleistung gegenüber steht. Je deutlicher wird, dass mit der Beitragszahlung auch ein Anspruch auf eine als angemessen angesehene Gegenleistung erworben wird, um so eher dürften die Versicherten den Beitrag als einen Preis für soziale Sicherheit ansehen und folglich anders bewerten als die Lohnsteuerzahlung, mit der kein Anspruch auf eine Gegenleistung verbunden ist. Allerdings wird in der öffentlichen Diskussion seit längerem systematisch versucht, diese Vorstellung zu untergraben.

Dem Eindruck, eine angemessene Gegenleistung für seinen Beitrag zu erhalten, wirkt aber vor allem auch entgegen, wenn Beiträge für Aufgaben verwendet werden, die nicht dem Versicherungszweck entsprechen. In allen Zweigen der Sozialversicherung liegt in erheblichem Maße eine solche „Fehlfinanzierung“ vor. Damit besteht ein beträchtliches Potential zur Reduzierung der lohnbezogenen Beiträge, und zwar sowohl der Arbeitnehmer- als auch der Arbeitgeberbeiträge und damit der Lohnkosten.

¹⁴ Der Sozialbeirat betont hierzu, „dass die Erhöhung von Sozialbeiträgen mit dem ausdrücklichen Ziel, den Bundeshaushalt zu entlasten, verfassungsrechtlich problematisch ist.“ Und weiter: „Es dient ... nicht dem Vertrauen der Versicherten in die Gesetzliche Rentenversicherung, wenn die Bundesmittel als haushaltspolitische Konsolidierungsmasse betrachtet werden ...“ (Sozialbeirat 2006: 9).

4 Alternativen zur Beseitigung der Fehlfinanzierung

Die Forderung nach einer Reduzierung der Sozialbeiträge ist alles andere als neu. Will man sie realisieren, so ist zu klären, ob dabei angesetzt werden soll,

- an der *Höhe der Ausgaben*, was den Finanzbedarf reduziert, wobei es dann darum geht, welche Art von Ausgaben reduziert wird (was wiederum Konsequenzen für die Art der Finanzierung haben kann), und/oder
- an der *Struktur der Einnahmen*.

Änderungen der Einnahmestruktur (bei gegebenem Finanzbedarf) können grundsätzlich erfolgen durch

- eine *Veränderung des Aufteilungsverhältnisses* zwischen lohnbezogenen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen, im Extrem durch eine Abschaffung der Arbeitgeberbeiträge und Beibehaltung allein lohnbezogener Arbeitnehmerbeiträge,
- eine *Verlagerung von Sozialbeiträgen*, z. B. der von der GRV zugunsten der Rentner an die Krankenversicherung gezahlten auf die Rentner – wie jüngst bereits bei den Beiträgen zur Pflegeversicherung –, was den Beitragsbedarf in der Rentenversicherung reduziert, also den Beitragssatz und damit auch den Arbeitgeberanteil,
- die Abkehr von der lohnbezogenen *Beitragsbemessungsgrundlage* zu einer anderen, und zwar
 - für *Zahlungen von Arbeitnehmern bzw. Versicherten* durch eine breitere, über das Arbeitsentgelt hinausreichende Bemessungsgrundlage wie z. B. des gesamten Individual- oder Haushaltseinkommens oder durch eine andere Abgabenart, wie z. B. Kopfbeiträge,¹⁵
 - für *Arbeitgeber* durch eine breitere Bemessungsgrundlage, z. B. eine Wertschöpfungsabgabe („Maschinensteuer“),¹⁶ sowie durch
- die *Substitution* von lohnbezogenen Sozialbeiträgen durch andere Einnahmearten (insbesondere durch Finanzierungsmittel aus Haushalten öffentlicher Gebietskörperschaften).

Letzteres ist Thema dieses Beitrags und kann auf zwei Wegen erfolgen:

- a) durch eine organisatorisch-institutionelle Ausgliederung von Aufgaben, die bisher in der Sozialversicherung abgewickelt wurden, und deren Übernahme (sowie damit verbundene Ausgaben) in den Haushalt öffentlicher Gebietskörperschaften;
- b) durch eine finanzierungstechnisch-fiskalische Veränderung – eine *Umfinanzierung*, indem die entsprechenden Aufgaben zwar weiter in der Sozialversicherung abgewickelt

¹⁵ Dies wird insbesondere zur Entkoppelung der Finanzierung von Sozialleistungen vom Arbeitsverhältnis und damit zur Reduzierung lohnbezogener Abgaben gefordert, vor allem bei solchen Ausgaben der Sozialversicherung, die keine Lohnersatzleistung darstellen und einkommensunabhängig primär als Sachleistungen gewährt werden.

¹⁶ Auf die Frage, welche Wirkungen eine Ausweitung des versicherten Personenkreises haben könnte, wird an dieser Stelle nicht eingegangen.

werden, jedoch die damit verbundenen Ausgaben nicht mehr durch Beiträge, sondern aus allgemeinen Haushaltsmitteln (in der Regel Steuern) finanziert werden.¹⁷

Eine Antwort darauf, welche der Maßnahmen oder welche Maßnahmenkombination gewählt werden sollte, sollte allerdings zur Voraussetzung haben, dass

- eine realistische Einschätzung der *Wirkungen* erfolgt, und vor allem,
- eine Klärung, welches *Konzept für den jeweiligen Zweig der Sozialversicherung* maßgebend sein soll, wenn z. B. eine Reduzierung der Arbeitgeberbeiträge angestrebt wird.

Doch eine Klärung der konzeptionellen (man kann auch sagen: ordnungspolitischen) Grundausrichtung für die einzelnen Teilbereiche fehlt häufig. Diese ist aber erforderlich, wenn es um die Auswahl und den Einsatz möglichst widerspruchsfreier Maßnahmen geht. Damit wird zugleich offenkundig, dass eine Entscheidung über die Art der Finanzierungsinstrumente (und die Einnahmestruktur) nicht losgelöst erfolgen sollte von der Art der Ausgaben sowie den insgesamt mit dem jeweiligen System verfolgten Zielen. Deshalb sei kurz auf konzeptionelle Unterschiede zwischen derzeit bestehenden Sozialversicherungszweigen hingewiesen.

5 Konzeptionelle Unterschiede zwischen den bestehenden Sozialversicherungszweigen

Für die Frage, wie Ausgaben eines Sozialversicherungsträgers finanziert werden sollen, sind die jeweils dafür maßgebenden Konzeptionen bzw. die durch die Aktivität des Trägers angestrebten Ziele maßgebend.¹⁸ Vereinfachend kann man als Grundkonzeptionen unterscheiden zwischen einer *Versorgungskonzeption (Steuer-Transfer-System)* und einer *Vorsorgekonzeption*, die, wenn sie mit versicherungsmäßigem Risikoausgleich verbunden ist, in einem *Versicherungssystem* realisiert wird.¹⁹

Während im Steuer-Transfer-System Finanzierung und Leistungsgestaltung unterschiedlichen Kriterien folgen und in der Regel Vorleistungen für die Höhe der Transferzahlungen keine Rolle spielen, besteht beim Vorsorge- bzw. Versicherungskonzept eine enge Beziehung zwischen dem Finanzierungsbeitrag (im Sinne einer Vorleistung) und der durch das jeweilige System bereitgestellten Gegenleistung. Während beim Steuer-Transfer-System aus verteilungspolitischer Sicht die interpersonelle Einkommensumverteilung sowie die Gestaltung der Einkommenssituation in der Periode der Abgabentrachtung bzw. des Transferempfangs dominiert (vereinfachend könnte man

¹⁷ Gegen eine solche Umfinanzierung wird immer wieder eingewandt, damit werde der „Druck“ auf die Systeme zu einer effizienten Bewältigung ihrer Aufgaben reduziert – ohne meist allerdings zu sagen, was konkret darunter verstanden wird und welche quantitative Bedeutung dem zukommen könnte.

¹⁸ Vgl. ausführlich dazu Schmähl (1997a) und die dort angegebene Literatur.

¹⁹ Zu den unterschiedlichen Konzeptionen vgl. Schmähl (1982) und (1997b). Unter Steuer-Transfer-Systeme können die in der Literatur häufig unterschiedenen Systeme, die nach dem Fürsorge- oder Versorgungsprinzip gestaltet sind, subsumiert werden.

dies folglich auch als „Umverteilungssystem“ bezeichnen), steht beim Vorsorge- bzw. Versicherungskonzept die intertemporale Umschichtung von Einkommensteilen im Lebensverlauf im Vordergrund.

Sozialversicherungen sind in der Regel Mischsysteme aus Elementen beider Konzeptionen. Das jeweilige Mischungsverhältnis kann recht unterschiedlich sein, so zwischen verschiedenen Versicherungszweigen in einem Land wie auch in einem Versicherungszweig im Zeitablauf.

In den deutschen Sozialversicherungszweigen bestehen erhebliche Unterschiede im monetären Verhältnis zwischen (Vor-)Leistung und Gegenleistung. Das liegt daran, dass eine enge Beziehung zwischen Leistung und Gegenleistung in solchen Systemen am besten zu realisieren ist, in denen Geldleistungen dominieren. Anders ist es in Systemen, in denen primär Sachleistungen gewährt werden. Dort ist die Leistungshöhe in der Regel unabhängig vom laufenden oder früheren Einkommen, so z. B. in der Krankenversicherung aufgrund des medizinisch festgestellten und durch leistungsrechtliche Regelungen begrenzten Bedarfs. Deshalb wird für diesen Bereich u. a. eine einheitliche, vom Einkommen unabhängige Abgabe diskutiert, ein Kopfbeitrag oder ggf. auch eine risikodifferenzierte (gleichfalls einkommensunabhängige) Prämie.

In der GKV spielen Geldleistungen seit Einführung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall nur noch eine untergeordnete Rolle. In der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) finden wir zwar neben Sachleistungen auch Geldleistungen. Doch ist deren Höhe nicht von der Höhe früherer Beiträge (bzw. des ihnen zugrunde liegenden Einkommens) abhängig, sondern von der Pflegestufe. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) gewährt vom früheren Einkommen des Versicherten abhängige Geldleistungen (z. B. das Arbeitslosengeld). Doch ist ein beträchtlicher Teil der Ausgaben der BA unabhängig vom früheren Einkommen der Versicherten, so bei vielen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Am deutlichsten ausgeprägt ist die Dominanz der Geldleistungen in der GRV, in der Sachleistungen quantitativ nur eine untergeordnete Bedeutung besitzen. Dies verdeutlicht, dass die Versicherungszweige angesichts des unterschiedlichen Gewichts von Sach- und Geldleistungen und damit verbundener konzeptioneller Unterschiede separat zu analysieren sind.

Im Hinblick auf die Beziehung zwischen Vor- und Gegenleistung kann zwar auch bei Sachleistungen davon gesprochen werden, dass hier der Anspruch aufgrund einer Vorleistung besteht, allerdings (nur) dem *Grunde* nach, während die Höhe des Anspruchs (also der Gegenleistung) von anderen Faktoren abhängig ist. Demgegenüber wird bei Geldleistungen auch die Höhe der Gegenleistung durch die Höhe der Vorleistung (mit)bestimmt.

Aber selbst bei Dominanz von Geldleistungen kann die Beziehung zwischen der Vorleistung des Versicherten²⁰ und der Gegenleistung unterschiedlich eng sein. D. h. neben der intertemporalen Einkommensumverteilung im Lebensverlauf können auch interpersonelle Umverteilungswirkungen angestrebt werden.

Für die politische Entscheidung über die Ausgestaltung der Finanzierung kommt es nun darauf an, welche konzeptionelle Vorstellung in dem jeweiligen System verwirklicht werden soll bzw. in welche Richtung es sich entwickeln soll: mehr in Richtung auf ein Vorsorge- oder ein Umverteilungs- (Versorgungs- bzw. Steuer-Transfer-)System. Diese Frage stellt sich angesichts der politisch eingeleiteten Veränderungen in Zukunft in besonderem Maße in der GRV.²¹

Wie erwähnt, spielte die Frage Steuer- oder Beitragsfinanzierung bereits Ende des 19. Jh. bei der Einführung von Unfall-, Kranken- und Rentenversicherung eine wichtige Rolle. Während es Bismarck – entgegen seinen Vorstellungen – nicht gelang, bei Unfall- und Krankenversicherung eine Mitfinanzierung des Reiches zu erreichen, gelang dies erstmals bei der Rentenversicherung – die Bismarck ursprünglich sogar vollständig aus Steuern im Rahmen eines versorgungsstaatlichen Modells finanzieren wollte. Seitdem gibt es einen Reichs- bzw. Bundeszuschuss in der GRV, aber faktisch nicht in der Unfall- und Krankenversicherung – ein in dieser Hinsicht bemerkenswertes Beispiel an langfristig wirkender „Pfadabhängigkeit“.²²

²⁰ Hierzu sind auch die Arbeitgeberbeiträge zu rechnen. Dies wurde schon bei Einführung der Sozialversicherung von verschiedenen Ökonomen betont, wird allerdings in jüngster Zeit teilweise aus juristischer Perspektive bestritten. So wird in einem Urteil des Bundessozialgerichts vom 29. Juni 2000 (B 4 RA 57/98 R) der Arbeitgeberbeitrag im umlagefinanzierten GRV-System als ausschließlich für Dritte und nicht mehr als für den Arbeitnehmer gezahlt charakterisiert. Dabei wird jedoch die mikroökonomische Ebene des Anspruchserwerbs mit der makroökonomischen des Finanzierungsverfahrens (Umlagefinanzierung oder Kapitalfundierung) verwechselt. Dies findet sich verschiedentlich allerdings auch in ökonomischen Veröffentlichungen.

²¹ Für die GRV wird in der politischen Diskussion vielfach eine Umgestaltung in Richtung auf ein Umverteilungssystem in Anlehnung an die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) der Schweiz präferiert. Zudem bestehen seit langem – von Vertretern unterschiedlicher Ausrichtung – immer wieder Vorschläge zum Übergang von einem einkommensbezogenen System zu „Grundrenten“. Die seit 2001 in der Alterssicherung beschlossenen Maßnahmen können zu einer grundlegenden Veränderung der Konzeption der GRV führen, selbst dann, wenn (wie z. B. von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA 2006: 18 f.) in der GRV für die Renten das „Äquivalenzprinzip“ realisiert werden soll, indem „sich der Wert von Leistung (= Sozialversicherungsbeiträge) und Gegenleistung (= Versicherungsschutz) entsprechen sollten“ (vgl. Schmähl 2005a).

²² Die tatsächlichen politischen Entscheidungen über die Finanzierungsart (Beitrag oder Steuer) hängen maßgebend von den jeweiligen Interessen und der Durchsetzungskraft beteiligter Akteure ab. Dies betraf Ende des 19. Jahrhunderts das neu gegründete Reich und die Teilstaaten. Sie verhinderten in der gesetzlichen Unfall- und Krankenversicherung eine finanzielle Beteiligung des Reiches, das selbst nur über sehr begrenzte eigene Einnahmequellen verfügte. Jetzt geht es insbesondere auf Bundesebene um Arbeitsminister und Finanzminister. Auf diese Akteure wirken allerdings viele weitere ein.

6 Zur quantitativen Bedeutung der Fehlfinanzierung in der Sozialversicherung insgesamt

Die Abgrenzung dessen, was in den verschiedenen Sozialversicherungszweigen im Einzelnen aus Steuern zu finanzieren wäre, ist in jüngerer Zeit für den größten Teil der Aufgaben und Ausgaben zumindest in der Literatur wenig umstritten. Dies war nicht immer so. Aber auch jetzt bleiben einige – quantitativ relevante – Ausgaben strittig. Dies betrifft insbesondere die Hinterbliebenenrenten in der GRV sowie die in der Sozialversicherung erfolgenden Transferzahlungen von West- nach Ostdeutschland. Darauf wird weiter unten eingegangen. Auch sind die Folgerungen, die aus der Tatsache einer konstatierten Fehlfinanzierung gezogen werden, unterschiedlich. Dies bezieht sich in erster Linie auf die GKV und die Soziale Pflegeversicherung (SPV). Hier wird – so jüngst der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2005/2006 – die Fehlfinanzierung als eine Begründung für eine grundlegende Änderung der gesamten Konzeption dieser Zweige angeführt. Darauf wird in diesem Beitrag jedoch nicht eingegangen.²³ Übersicht 2 enthält einige Daten zum Volumen der Fehlfinanzierung sowie zum Ausmaß der Reduzierung von Beitragssätzen, das potentiell möglich ist.

²³ Vgl. dazu Schmähl (2004).

Übersicht 2: Fehlfinanzierung in der Sozialversicherung

Quelle		BA	GKV	SPV	GRV	insgesamt*
		Volumen in Mrd. € Beitragssatzpunkte				
Schmähl (1994) für 1992	Mrd. €	25,6	17,9	-	7,7 (Minimum)	51,1
	%					(fast) 10
Schmähl (2002a) für 1998	Mrd. €					(fast) 76,7
	%	2	2,5-3		(gut) 3,5	(mind.) 8
DIW (2005) für 2002	Mrd. €	22,8	21,7		39,2	83,7
	%					(gut) 9
Sesselmeier (2005) für 2003	Mrd. €	13,1	27,5	4,3	15,2-44,8	60,1 bzw. 89,7
Sachverständigen- rat (2005) für 2003	Mrd. €	15	40,8-42,5	5	6,1 bzw. 16,1	65-70
	%	2	<i>Systemwechsel</i>		0,7	
Zu den versicherungsfremden Leistungen wurden gezahlt (Mrd. €) bei Hinterbliebenenversorgung bei Ost-West-Transfer						
DIW		31,6			7,7 (GRV)	
Sesselmeier		36,0 bzw. 6,8			10,3 (GRV)	
Sachverständigenrat		6,8			8,0 (BA) 9,2 (GRV)	

* Abweichungen bei Nachkommastellen sind rundungsbedingt.

Auf der Basis einer groben, wenngleich vorsichtigen Schätzung des Umfinanzierungsbedarfs hatte ich diesen 1994 mit rund 100 Mrd. DM (also gut 50 Mrd. €) beziffert – eine Größenordnung, die dann auch von Arbeitgeberseite aufgegriffen wurde (Seffen 1994). Bezogen auf die bei einer aufgabenadäquaten Finanzierung mögliche Senkung der Beitragssätze in GRV, GKV und BA kam ich seinerzeit auf annähernd 10 Beitragssatzpunkte.²⁴

In einer aktualisierten und verfeinerten Berechnung kam ich für diese drei Zweige auf ein Gesamtvolumen von nahezu 150 Mrd. DM (also fast 77 Mrd. €) für Ende der neunziger Jahre, was eine Reduzierung der Beiträge in diesen Zweigen um insgesamt mindestens 8 Prozentpunkte ermöglicht hätte (Schmähl 2002a).

Danach wurden vom DIW sowie von Sesselmeier und vom Sachverständigenrat weitere Berechnungen veröffentlicht. So wies das DIW für 2002 ein Volumen von 83,7 Mrd. € und ein Beitragssenkungspotential von 9 Prozentpunkten aus. Der Sachverständigenrat bezifferte das Volumen der Fehlfinanzierung (für 2003) mit 65-70 Mrd. € und Sesselmeier (gleichfalls für 2003) mit 60,1 bzw. 89,7 Mrd. € (je nach Berücksichtigung der Hinterbliebenenrenten in der GRV, s. dazu 7.3).

²⁴ Schmähl (1994: 370 f.). Vgl. zu dem Problemkreis auch Schmähl (1995) und (1997a).

Das Potential zur Senkung von Beitragssätzen beläuft sich nach den vorliegenden Berechnungen also auf 7 bis 9 Prozentpunkte. Würde es realisiert, lägen die Sozialversicherungsbeiträge beträchtlich unter der vielfach geforderten Obergrenze von 40 v. H.

7 Die Fehlfinanzierung in einzelnen Zweigen der Sozialversicherung

7.1 Bundesanstalt (bzw. -agentur) für Arbeit

Die Ausgaben der BA decken ein breites Aufgabenspektrum ab, das neben dem Arbeitslosengeld als Lohnersatzleistung insbesondere allgemeine Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und „produktive Arbeitsförderung“ umfasst. Bereits anlässlich der Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes (1969) wies der Bundesrat darauf hin, dass Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Weiterbildung keine durch Beiträge zu finanzierenden Aufgaben seien.²⁵ Bei den monetären Transferzahlungen gibt es familienorientierte Umverteilungselemente, die ebenfalls aus Steuermitteln zu finanzieren wären.

1999 betrugen beispielsweise die Gesamtausgaben der BA rund 51 Mrd. € (100 Mrd. DM). Davon waren 44 v. H. (rd. 22,5 Mrd. €) Ausgaben, die aufgabenadäquat aus allgemeinen Haushaltsmitteln und nicht aus lohnbezogenen Sozialbeiträgen zu finanzieren wären. Tatsächlich belief sich der Bundeszuschuss aber nur auf gut 3,5 Mrd. € so dass 1999 knapp 37 v. H. der Gesamtausgaben „fehlfinanziert“ waren.²⁶ Bei aufgabenadäquater Finanzierung hätte der Beitrag zur BA in diesem Jahr *um rund 2 Beitragspunkte* reduziert werden können.²⁷ Der Sachverständigenrat bezifferte das Volumen der Fehlfinanzierung für 2003 mit etwa 15 Mrd. €, was gleichfalls etwa zwei Beitragspunkten entspricht.

Nach 2006 gefassten Beschlüssen zum Haushaltsbegleitgesetz soll der BA eine Liquiditätshilfe nur noch in Form eines Darlehens gewährt werden.²⁸ Andererseits soll 2007 der Beitragssatz zur BA um einen Prozentpunkt dadurch reduziert werden, dass der BA ein Teil des Aufkommens aus der Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes zufließt.

²⁵ Zu Belegen vgl. Schmähl (1997: 141 f.).

²⁶ Für den Zeitraum von 1970 bis 1993 vgl. Stein (1995); für die Zeit bis 1999 vgl. Schmähl (2002a).

²⁷ Zu dieser Größenordnung kommen auch Römer/Borell (2002).

²⁸ Auch bisher bestand für den Bund die Verpflichtung, der BA zinslose Darlehen zu gewähren, um den Ausgabenverpflichtungen nachzukommen. Wenn bis zum Ende des Haushaltsjahres die Darlehen allerdings nicht zurückgezahlt werden konnten, so erfolgte eine Umwandlung in einen Zuschuss.

7.2 Gesetzliche Krankenversicherung und Soziale Pflegeversicherung

Hält man für die GKV am Konzept einer Sozialversicherung fest, so stellt sich auch hier die Frage, inwieweit die Ausgaben aufgabenadäquat finanziert werden.²⁹ Als so genannte „versicherungsfremde“ Leistungen wurden in jüngerer Zeit Leistungen bei Schwangerschaft, Sterbegeld sowie Beitragsfreiheit bei Erziehungsurlaub genannt, was etwa 0,3 Prozentpunkten entspricht. Im Rahmen des GKV-Modernisierungsgesetzes³⁰ erfolgte schließlich die Entscheidung, der GKV aus dem Aufkommen der Tabaksteuer pauschal Mittel zur Finanzierung solcher Ausgaben zuzuweisen, und zwar 1 Mrd. € im Jahre 2004, 2,5 Mrd. € 2005 und 2006 dann 4,2 Mrd. €. Doch schon 2007 soll diese Zuweisung auf 1,5 Mrd. € reduziert werden und 2008 ganz entfallen.

Diese Entwicklung bestärkt die Position derjenigen, die aus pragmatischen Gründen gegen eine Verlagerung zur Steuerfinanzierung votieren, weil auf „den Staat“ kein Verlass sei.³¹

Der größte Posten, der zur Fehlfinanzierung in der GKV führt, ist jedoch die beitragsfreie Familienmitversicherung von Ehegatten und Kindern. Hier handelt es sich eindeutig um eine familienpolitische Maßnahme. Dieses Thema wurde lange Zeit geradezu tabuisiert und gegen die Forderung, diese Ausgaben als Familienleistungen durch Steuern zu finanzieren, entschieden Stellung genommen.³²

Tendenziell ist damit zu rechnen, dass der Anteil der mitversicherten Ehegatten an allen Mitversicherten wie auch an den Versicherten insgesamt angesichts steigender Erwerbsbeteiligung verheirateter Frauen im Zeitablauf zurückgeht. Eine Modellberechnung, basierend auf der für 1998 nachgewiesenen Zahl an Mitversicherten und der alters- und geschlechtsspezifischen Ausgabenprofile der GKV, wie sie dem Risikostrukturausgleich zugrunde liegen, erbrachte als Ergebnis, dass von den Leistungsausgaben der GKV des Jahres 1998 18,3 v. H. (rd. 22 Mrd. €) auf Ausgaben der Familienmitversicherung entfielen.³³

²⁹ Vgl. hierzu bereits ausführlich Schmähl (1989: 323-330).

³⁰ Gesetz vom 14.11.2003 (BGBl. I, S. 2190).

³¹ Auch die Beiträge für „AlgII-Bezieher“ werden reduziert, was den Bund entlastet, aber die Kassen zusätzlich belastet, da diesen verringerten Beiträgen keine verringerten Ansprüche gegenüberstehen. Eine finanzielle Belastung der Kassen ergibt sich auch aus der für 2007 vorgesehenen Erhöhung der Mehrwertsteuer um 3 Prozentpunkte, da dies die Ausgaben für Arzneimittel erhöht.

³² Der Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (SVRKAiG) hatte sich schließlich 1995 für eine Einschränkung der beitragsfreien Mitversicherung ausgesprochen: Sie sollte nicht mehr gelten für solche (nicht erwerbstätige) Ehepartner, die keine Kinder im Haushalt betreuen oder Pflegedienste leisten. Damit blieben jedoch Kinder und solche Ehegatten, die nicht erwerbstätig sind, aber entsprechende Betreuungsaufgaben erfüllen, weiterhin beitragsfrei mitversichert – wobei die Deckung der entsprechenden Ausgaben dann weiterhin aus den Beitragszahlungen der (übrigen) Versicherten erfolgt (SVRKAiG 1995, Ziff. 575).

³³ Zu den Berechnungen vgl. Schmähl (2002a: 615 f.). Für 1992 nennt Seffen (1994: 459) einen Betrag von rd. 22,75 Mrd. € (44,5 Mrd. DM) und für 1996 gibt Boetius (1999) – basierend auf Unterlagen des Bundesgesundheitsministeriums – die Ausgaben für Mitversicherte mit rd. 24 Mrd. €

Nimmt man die weiteren Positionen hinzu, die aufgabenadäquat aus Steuermitteln zu finanzieren wären – so Ausgaben (wie Mutterschaftsgeld, Haushaltshilfe) oder die Reduzierung von Einnahmen (wie Beitragsfreiheit im Erziehungsurlaub) –, so ergibt sich in der GKV insgesamt ein Volumen der Fehlfinanzierung von rund 20 v. H. der Ausgaben.

Allein durch aufgabenadäquate Finanzierung der Ausgaben für mitversicherte Familienangehörige könnte der Beitragssatz in der GKV (im Durchschnitt über alle Kassen) um etwa 2 1/2 bis 3 Prozentpunkte reduziert werden, wenn man – wie dies für Familienleistungen sonst generell akzeptiert ist – eine Finanzierung aus Steuern realisieren würde.

In der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) wäre die beitragsfreie Familienmitversicherung (die vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005) für 2003 mit 4,6 Mrd. € beziffert wird) gleichfalls aus Steuern zu finanzieren, was den Beitragssatz von 1,7 % um gut 0,25 Punkte auf etwas über 1,4 % reduzieren würde.

Es gibt allerdings verschiedene Möglichkeiten, um in einer sozial- und verteilungspolitisch gezielten Weise diese Fehlfinanzierung von familienpolitischen Leistungen zu beseitigen. Genannt seien hier nur die Beitragszahlung für die Familienangehörigen aus dem Budget des privaten Haushalts (bei ggf. dann gezielter verteilungspolitischer Entlastung im Rahmen des Familienlastenausgleichs), die Übernahme der für die Familienmitversicherung erforderlichen Beitragszahlungen direkt aus Haushalten öffentlicher Gebietskörperschaften (analog der Beiträge für Kindererziehungszeiten in der GRV) oder vom Bund vorgenommene Erstattungen der in der GKV entstehenden familienbezogenen Ausgaben.³⁴

Bleibt es bei der gegenwärtigen Regelung, so wäre zumindest plausibel zu begründen, warum es zwar in der GRV aufgabenadäquat ist, eine familienpolitische Maßnahme wie die Kindererziehungszeiten aus Steuern zu finanzieren, während in der GKV die Beitragsfinanzierung von Familienleistungen als angemessen angesehen wird.³⁵

Eine Steuerfinanzierung von Familienleistungen in der GKV und SPV hieße nicht etwa Abbau dieser Familienleistungen (sofern der Staat seiner Zahlungsverpflichtung nachkommt), sondern diese würden nur anders finanziert, nämlich nicht mehr aus (überwiegend) am Lohn anknüpfenden Beiträgen, sondern aus Steuern. Dies würde auch keine eigene Beitragszahlung der Familienangehörigen voraussetzen (anders als bei Kopfbeiträgen). Die Frage, wie die Finanzierung speziell von Familienleistungen erfolgen sollte, ist eingehend an anderer Stelle diskutiert worden (Schmähl 2005b).

(46,929 Mrd. DM) an. Der Sachverständigenrat (2005: 365) beziffert diese Ausgaben für 2003 mit 25 Mrd. €

³⁴ Vgl. u. a. Boetius (1999), Busch u. a. (1996: 63 ff.); Klose/Schellschmidt (2001) sowie SVRKAiG (1997: 324), der allerdings eine Finanzierung der Familienversicherung aus allgemeinen Haushaltsmitteln als „politisch unreal“ bezeichnet und „auch deswegen nicht befürwortet“.

³⁵ Vgl. zu diesem Fragenkreis auch Klose/Schellschmidt (2001: 52 ff.).

Nur am Rande sei erwähnt, dass bei dem von verschiedenen Seiten favorisierten Konzept der Finanzierung durch pro Kopf einheitliche Beiträge gleichfalls in nicht unerheblichem Maße steuerlich finanzierte flankierende Maßnahmen erforderlich wären, u. a. aus familienpolitischen Gründen. Eine Steuerfinanzierung von Familienleistungen lässt sich jedoch auch im bestehenden Sozialversicherungssystem bei weiterhin einkommensbezogenen Beiträgen realisieren, erfordert also keinen Umstieg auf Kopfbeiträge oder gar risikodifferenzierte Prämien. Solange man bei der Finanzierung der Ausgaben für den bisher in der GKV beitragsfrei mitversicherten Personenkreis bleibt, geht es auch nicht um eine Erhöhung der Abgabenquote – die bliebe unverändert –, wohl aber wären unterschiedliche öffentliche Haushalte betroffen, woraus angesichts unterschiedlicher Interessenlagen Widerstände erwachsen. Bei einer Steuerfinanzierung der Familienleistungen in der GKV stellt sich dann aber auch die Frage, ob eine Entlastung für Familien allein auf diejenigen beschränkt bleiben kann, die in der GKV versichert sind, also ob nicht auch Privatversicherte entlastet werden sollten. Wenn man aus familienpolitischen Gründen eine steuerfinanzierte Entlastung von Kindererziehenden vornehmen will, dann spricht jedoch manches für eine generelle Erhöhung des Kindergeldes anstelle von spezifischen Entlastungen in einzelnen Bereichen (wie der GKV).³⁶

7.3 Gesetzliche Rentenversicherung

In der GRV wurde das Ausmaß der Fehlfinanzierung in den letzten Jahren sowohl durch den Abbau von Umverteilungselementen als auch durch die Erhöhung der Zahlungen aus dem Bundeshaushalt zur Finanzierung oft als „versicherungsfremd“ bezeichneter Leistungen sowie durch Beitragszahlungen an die GRV im Falle von Kindererziehung deutlich gemindert. Dennoch bleibt ein großer fehlfinanzierter Ausgabenposten: *die Hinterbliebenenversorgung*.

Bis 1985 waren Hinterbliebenenrenten Versicherungsleistungen wie die Versichertenrenten. Folglich war ihre Finanzierung aus Beiträgen auch aufgabenadäquat. Durch die 1985 getroffene und 1986 in Kraft getretene gesetzliche Neuregelung³⁷ werden – sieht man von Übergangsregelungen ab – Hinterbliebenenrenten jedoch nur noch ausbezahlt, wenn eigene (mit einem bestimmten Prozentsatz) anrechenbare Einkünfte des überlebenden Ehegatten unter einem bestimmten (Frei-)Betrag bleiben. Nach den Entscheidungen zur „Rentenreform 2001“ werden in Zukunft alle Arten von Einkünften (bis auf die geförderte Privatrente) auf Hinterbliebenenrenten angerechnet. Es erfolgt also eine Prüfung, ob der/die Hinterbliebene dieser Leistung überhaupt „bedarf“. Für bedarfs-

³⁶ Im Zusammenhang mit der Forderung nach der Entlastung von Familien in der Erziehungsphase in der SPV und GRV ist diese Frage intensiv behandelt worden in Schmähl u. a. (2006).

³⁷ Durch das Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeitengesetz (HEZG). Seit 1992 wird auch auf Waisenrenten eigenes Einkommen der Waise angerechnet, sofern diese das 18. Lebensjahr vollendet hat.

geprüfte Leistungen (wie z. B. Wohngeld oder Sozialhilfe) sind aber Sozialbeiträge das falsche Finanzierungsinstrument, worauf ich bereits 1985 hinwies.³⁸

Auch das Bundesverfassungsgericht charakterisierte die Hinterbliebenenrenten als „vorwiegend fürsorgerisch motivierte Leistung“. ³⁹ Allerdings bestehen nach Ansicht des Gerichts keine verfassungsrechtlichen Bedenken dagegen, dass diese aus dem Beitragsaufkommen finanziert werden. Doch das, was verfassungsrechtlich zulässig ist, muss nicht ökonomisch sinnvoll sein.

Der damalige Bundesarbeitsminister W. Riester begründete die 2001 erfolgte umfassende Einkommensanrechnung bei Hinterbliebenenrenten wie folgt: „Weil die Hinterbliebenenrente eine so genannte abgeleitete Rente ist. Für sie wurde nie in die Rentenkasse eingezahlt. Das muss alles die Versichertengemeinschaft tragen.“⁴⁰ Die Hinterbliebenenrente wurde damit also zumindest implizit als Umverteilungsmaßnahme charakterisiert.

Die Ausgaben für die Hinterbliebenenversorgung betragen rund *1/5 der Rentenausgaben*. D. h. der Beitragssatz zur GRV würde bei aufgabenadäquater Finanzierung um *gut 3 1/2 Beitragspunkte* niedriger liegen, also z. B. weit mehr als durch die 2001 beschlossenen Reformmaßnahmen langfristig an Beitragsminderung erreicht werden soll.

Da in den letzten Jahren durch verschiedene Maßnahmen eine spürbare Anhebung des steuerfinanzierten Anteils an den Rentenausgaben erreicht wurde,⁴¹ betonte die Bundesregierung im Jahre 2001 – die sich dabei auf die Rentenversicherungsträger berief –, dass durch die verschiedenen Finanzierungsströme aus dem Bundeshaushalt „... die Beitragszahler heute nicht mehr an der Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben beteiligt sind. Das Thema sachgerechte Finanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen ist auch aus der Sicht der Rentenversicherungsträger somit erledigt.“⁴²

In dieser Frage hat sich allerdings in jüngster Zeit bei den Rentenversicherungsträgern eine Wandlung vollzogen. Die Versicherungsträger haben sich lange entschieden gegen die Vorstellung einer steuerfinanzierten Hinterbliebenenrente gewandt, obgleich schwerlich zu bestreiten ist, dass die auf dem Anrechnungsmodell beruhende Hinterbliebenenrente eine bedarfsgeprüfte Transferzahlung ist. Dieser Sichtweise hatte sich 2002 auch ein Teil der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel“ des Bundestages angeschlossen.⁴³ Inzwischen ist nun auch ein – wenngleich nur partieller – Wandel in der Position der Versicherungsträger in dieser Frage zu konstatieren, indem Teile der Hinter-

³⁸ Schmähl (1985a: 291 f.).

³⁹ So z. B. 1BvR 679/98 (Nichtannahmebeschluß der 2. Kammer des 1. Senats vom 29. Dezember 1999, im Hinblick auf versicherungsfremde Leistungen) mit Verweis auf BVerfGE 97, 271, 285.

⁴⁰ Riester (2001).

⁴¹ Allerdings wäre es ratsam, eine einheitliche Bezugsgröße für die Fortschreibung der inzwischen drei unterschiedlichen Bundeszuschüsse zur Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung zu wählen. Siehe dazu Schmähl (2001b).

⁴² Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Ulrike Mascher vom 28. August 2001 auf eine Anfrage (Mascher 2001; Bundestags-Drucksache 14/6851: 21).

⁴³ Vgl. Enquête-Kommission (2002: 167).

bliebenensicherung (einschließlich der Waisenrenten) nun dem „sozialen Ausgleich“ zugeordnet werden. Es wird also im Prinzip die oben erwähnte Auffassung akzeptiert, jedoch in quantitativer Hinsicht dadurch relativiert, dass die seit 2002 bestehende Alternative zur Hinterbliebenenrente – nämlich ein Splitting der Ansprüche (wie im Scheidungsfall beim Versorgungsausgleich) – bei der Berechnung des Volumens herangezogen wird. Die Versicherungsträger argumentieren, dass nur das, was über das Splitting hinausgehe, als „versicherungsfremd“ anzusehen und folglich aus Steuern zu finanzieren sei. Dieser Position hat sich auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2005 angeschlossen. Für 2003 wird statt des Gesamtvolumens an Hinterbliebenenrentenzahlungen von 35,2 Mrd. € nur ein Betrag von 6 Mrd. € ausgewiesen, der aus Steuern zu finanzieren sei, ohne dass jedoch die zu diesem Betrag führende Berechnung nachvollziehbar wäre.⁴⁴

Diese Position der Rentenversicherungsträger (die in einen Bericht der Bundesregierung übernommen wurde) kann allerdings nicht überzeugen, denn hier wird eine für die Zukunft geschaffene Möglichkeit auch auf die jetzigen Ausgaben für Hinterbliebene übertragen. Und um deren adäquate Finanzierung geht es ja. Selbst für die Zukunft bliebe bei den Hinterbliebenenrenten mit Einkommensanrechnung die Forderung nach Steuerfinanzierung erhalten.

Von den Rentenversicherungsträgern wird neuerdings auch der *West-Ost-Transfer* in der GRV zu den aus Steuern zu finanzierenden Ausgaben gezählt.⁴⁵ Dem folgt wiederum der Sachverständigenrat weitgehend, indem er zwei Drittel des entsprechenden Volumens als „versicherungsfremd“ einstuft.⁴⁶

Bei der Vorbereitung des 1990 geschlossenen „Einigungsvertrages“ hatte das Bundesarbeitsministerium die Position vertreten, dass getrennte „Kassen“ in West und Ost solange bestehen bleiben sollten, bis sich die ökonomische Lage in beiden Teilen Deutschlands weitgehend angenähert habe. Ein Defizit in der Ost-Rentenversicherung wäre danach aus dem Bundeshaushalt zu decken (Defizitdeckung wie auch in der Knappschaftlichen Rentenversicherung). Dies stieß allerdings auf entschiedenen Widerstand des Bundesfinanzministeriums, das sich mit seiner Forderung, auch die Ost-Versicherungsträger in einen gesamtdeutschen Finanzausgleich einzubeziehen, politisch durchsetzte. Ein Grund dafür war wohl auch, dass seinerzeit in der GRV (West) eine über die seinerzeitige Mindestreserve (von einer Monatsausgabe) deutlich hinausreichende Rücklage vorhanden war.⁴⁷

⁴⁴ Vgl. Bericht der Bundesregierung (2004: 577-579).

⁴⁵ Zu der früher vertretenen Abgrenzung „versicherungsfremder Leistungen“ in der GRV vgl. Ruland (1995).

⁴⁶ Da die nicht beitragsgedeckten Leistungen – ohne den West-Ost-Transfer – 2003 rd. 33 v. H. betrugen, sollten auch nur zwei Drittel des Transfers als „versicherungsfremd“ charakterisiert werden (Sachverständigenrat 2005: 374).

⁴⁷ Die Auseinandersetzung um diese Frage wird nachgezeichnet in Schmähl (2006).

Ungeachtet dessen kann die Auffassung, den West-Ost-Transfer aus Steuern zu finanzieren, nicht recht überzeugen, denn auch zwischen anderen Regionen in Deutschland (so zwischen Nord und Süd) bestehen ökonomische und demographische Unterschiede sowie daraus resultierende Transferströme. Der Finanzausgleich soll ja gerade solche unterschiedlichen Bedingungen ausgleichen, damit ein einheitlicher Beitragssatz und ein einheitliches Leistungsrecht im gesamten Bundesgebiet realisiert werden können. Ob die im Einigungsvertrag getroffene Entscheidung des umfassenden Finanzausgleichs zu diesem frühen Zeitpunkt ökonomisch sinnvoll war, ist eine andere Frage. Sie führte allerdings mit dazu, Kosten der deutschen Einheit auf die Sozialversicherungen zu verlagern.

Doch auch wenn man den West-Ost-Transfer nicht in das Volumen der Fehlfinanzierung einbezieht, so verbleibt durch die Hinterbliebenenrenten in der GRV noch ein beträchtliches Volumen an Fehlfinanzierung. Dieses zu beseitigen, dürfte politisch allerdings nur schwer durchsetzbar sein, insbesondere wenn es um eine kurzfristig zu realisierende Beseitigung und damit Beitragssenkung geht und nicht um eine stufenweise Korrektur. Denn gerade in der GRV hat der jeweilige Finanzminister bereits in der Vergangenheit – auf unterschiedlichen Wegen – immer wieder (auch erfolgreich) versucht, die Bundeszahlungen zu mindern, was angesichts deren beträchtlicher Bedeutung für den Bundeshaushalt aus einer nur ressortspezifischen Perspektive des Finanzministers und angesichts der Maastricht-Stabilitätskriterien zwar naheliegend erscheint, dennoch ökonomisch eine allzu verengte Perspektive ist. Auch in der Koalitionsvereinbarung der neuen Bundesregierung vom Herbst 2005 hat diese Strategie ihren Niederschlag gefunden, indem die „Dynamik“ des Bundeszuschusses beseitigt werden soll. Auch wenn die konkrete Umsetzung dieser Absicht noch unklar ist, dürfte die Forderung nach einer Steuerfinanzierung von (auf Einkommensanrechnung beruhenden) Hinterbliebenenrenten daher derzeit schwerlich realisierbar sein. Ein beträchtliches Potential der Beitragssatzsenkung bleibt damit ungenutzt. Ein höherer Beitragssatz in der GRV kommt dabei denjenigen entgegen, die eine weitere Senkung des Leistungsniveaus der GRV zugunsten privater Vorsorge anstreben. Ein stufenweiser Abbau der Fehlfinanzierung würde allerdings dazu beitragen können, ein nicht nur sozialpolitisch bedenkliches Reduzieren des Leistungsniveaus in der GRV zu vermeiden.⁴⁸

⁴⁸ Näheres zur Begründung u. a. in Fünfter Altenbericht (2005), 4. Kapitel.

8 Zu den Wirkungen eines Abbaus der Fehlfinanzierung

Um bei *unverändertem* Ausgabenvolumen eine Fehlfinanzierung in der Sozialversicherung abzubauen, gibt es – wie erwähnt – grundsätzlich zwei Wege:

- *Verlagerung* spezifischer Umverteilungsaufgaben von Sozialversicherungsträgern auf die Haushalte von Gebietskörperschaften.⁴⁹
- *Aufkommensneutrale Umfinanzierung innerhalb der Sozialversicherungshaushalte*, d. h. Substitution lohnbezogener Sozialversicherungsbeiträge durch allgemeine Haushaltsmittel oder spezifische Steuern.⁵⁰

Will man damit bewirkte Effekte analysieren, so sind nicht allein die quantitativen Wirkungen einer Senkung der Sozialbeiträge zu berücksichtigen, sondern auch die der jeweiligen *Gegenfinanzierung*.

8.1 Beschäftigungswirkungen

Im Hinblick auf die Beschäftigungswirkungen sind die Ergebnisse der hierzu vorliegenden Simulationsberechnungen zumeist nur begrenzt miteinander vergleichbar, selbst wenn z. B. die gleiche Steuerart zur Kompensation der Mindereinnahmen bei Senkung der Sozialbeiträge unterstellt wird.⁵¹ Der Grund dafür liegt insbesondere in unterschiedlichen Modellkonstruktionen, unterschiedlichen Verhaltensannahmen, Datengrundlagen und Zeiträumen, auf die sich die Berechnungen beziehen.⁵²

Insgesamt zeigen für Deutschland vorliegende Simulationsberechnungen im Falle einer aufkommensneutralen Umfinanzierung nur vergleichsweise geringe beschäftigungserhöhende Effekte.⁵³ Allerdings ist dabei darauf hinzuweisen, dass üblicherweise keine Differenzierung zwischen den Versicherungszweigen vorgenommen wird. Eine solche Durchschnittsbetrachtung über alle Versicherungszweige kann jedoch mögliche unter-

⁴⁹ Allerdings wird im Vergleich zu einer Privatversicherung manches an politisch gewollter Umverteilung in der Sozialversicherung verbleiben, selbst dann, wenn eine enge Verknüpfung von Vor- und Gegenleistung angestrebt wird. Dazu gehört u. a. der einheitliche Beitragssatz für Männer und Frauen trotz unterschiedlicher Lebenserwartung und altersspezifischer Mortalität und Morbidität. Dieser Unterschied ist auch im Hinblick auf die europäische Dimension und die Anwendung wettbewerbsrechtlicher Regelungen auf die Sozialversicherung von erheblicher Bedeutung.

⁵⁰ Im Zusammenhang mit der Finanzierung familienorientierter Sozialausgaben stellt sich z. B. die Frage, ob hier nicht eine Art der Finanzierung gesucht werden soll, die verhindert, dass gerade Familien zur Finanzierung dieser Ausgaben herangezogen werden.

⁵¹ In einer neueren Simulationsstudie von Buscher u. a. (2001) wird gezeigt, dass in vier untersuchten Modellvarianten z. B. die Substitution der Sozialbeiträge durch indirekte Steuern nach 3 Jahren zu erheblichen quantitativen Unterschieden hinsichtlich des Beschäftigungseffekts führt. Dies ist weitgehend von der Modellstruktur, insbesondere den Annahmen über die Preis- und Lohnbildung abhängig.

⁵² Auch die „aufkommensneutrale“ Umstellung kann in den Berechnungen unterschiedlich modelliert werden – aufkommensneutral allein im Zeitpunkt der Umstellung oder auch im weiteren Verlauf, also in Folgeperioden?

⁵³ Zum Überblick vgl. u. a. Meinhardt/Zwiener (1997) sowie Walwei/Zika (2005).

schiedliche Reaktionen der Abgabepflichtigen verdecken, die aus der unterschiedlich engen Verknüpfung zwischen Leistung und Gegenleistung resultieren können. Je enger diese Beziehung gestaltet ist, um so mehr führt eine zusätzliche Beitragsentrichtung auch zu einer höheren Gegenleistung (und umgekehrt). Dies kann durchaus verhaltensbeeinflussend wirken. Insofern ist auch hierfür wichtig, welche Konzeption für die Gestaltung vor allem in den geldleistungsdominierten Zweigen (so insbesondere der GRV) verfolgt wird.⁵⁴ Dabei ist allerdings nicht allein entscheidend, welche tatsächlichen Wirkungen von den jeweiligen Regelungen ausgehen, sondern auch, wie die Wahrnehmung bei den Betroffenen ist. Hierfür kann die Darstellung z. B. in den Medien von beträchtlicher Bedeutung sein. Die Entwicklung in der GRV in den letzten Jahren illustriert dies, da gezielt Verlässlichkeit und Leistungsfähigkeit der GRV in Zweifel gezogen wurden. Auch die Wahl von Begriffen, die in der Diskussion immer wieder benutzt werden, spielt eine Rolle, so wenn darauf verwiesen wird, mit kapitalfundierter privater Vorsorge leiste man „Eigenvorsorge“, während die Beitragszahlungen zur GRV an andere – die jeweiligen Rentner – fließen, also folglich damit keine Eigenvorsorge verbunden sei. Auch von Wissenschaftlern werden hier in Verkennung der Zusammenhänge (oder bewusst) makroökonomische Aspekte (Finanzierungsverfahren) und mikroökonomische (Anspruchserwerb durch individuelle Beitragszahlung) miteinander vermischt.

Für die Berechnungsergebnisse von Beschäftigungseffekten sind insbesondere Annahmen über den Prozess der Lohnfindung von beträchtlicher Bedeutung. Wie werden Arbeitnehmer (Gewerkschaften) hinsichtlich der Lohnforderungen reagieren, wenn eine solche Änderung der Abgabenstruktur erfolgt?⁵⁵ Es kommt darauf an, in welchem Versicherungszweig dies erfolgt (ob eine enge Leistungs-Gegenleistungs-Verknüpfung vorliegt oder nicht) und wie die Veränderung gestaltet ist.⁵⁶ Zudem kann nicht ohne weiteres aus Verhaltensannahmen, die empirisch für die Vergangenheit ermittelt wurden und zumeist den Simulationsberechnungen zugrunde liegen, auf die Zukunft geschlossen werden. Zumindest ist zu prüfen, ob mit veränderten Verhaltensreaktionen im Vergleich zur Vergangenheit zu rechnen ist, wenn die institutionellen Bedingungen verändert werden.⁵⁷ Dies kann z. B. durch eine zwischenzeitlich erreichte engere Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung⁵⁸ oder auch durch eine Aufweichung dieser Beziehung bewirkt worden sein.

⁵⁴ Vgl. dazu Schmähl (1998).

⁵⁵ Gleiches gilt generell auch für Beitragserhöhungen.

⁵⁶ Hierzu gehört auch die Frage, ob eine Beitragssenkung linear erfolgt oder – z. B. durch Freibeträge – nichtlinear, was unterschiedliche Beschäftigungseffekte haben kann, vgl. Walwei/Zika (2005).

⁵⁷ So weist auch Atkinson (2000: 71) darauf hin: „... economists have to recognise that an important role is played by the institutional structure of the Welfare State: the form of benefits, and the conditions under which they may be claimed, can change their impact on economic behaviour.“

⁵⁸ So schreibt die Europäische Zentralbank (EZB Monatsbericht August 2001: 52) im Zusammenhang mit Rentenreformen: „Im Zuge weiterer Reformen kann der tatsächliche oder empfundene Zusammenhang zwischen Beiträgen und Leistungen verbessert werden. Auf diese Weise würde die wahrgenommene Abgabenbelastung des Faktors Arbeit reduziert, was sich positiv auf Arbeitskräfteangebot und -nachfrage auswirken würde.“

In der politischen wie der wissenschaftlichen Diskussion ist allerdings festzustellen, dass die grundlegenden konzeptionellen Unterschiede zwischen den Sozialversicherungszweigen häufig kaum beachtet werden, d. h. diese eher „über einen Kamm geschoren“ werden. Dies drückt sich beispielsweise in einer Behauptung wie der des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten von 2002 aus, dass Sozialbeiträge nichts anderes seien als eine Steuer auf Arbeit und folglich beschäftigungspolitisch negativ wirken.⁵⁹ Dabei wird aber z. B. negiert, dass in der GRV durch die Vorleistungen (in Form von Beitragszahlungen) auch Ansprüche auf spätere Gegenleistungen erworben werden, die in ihrer Höhe von der Höhe der in den einzelnen Versicherungsjahren erbrachten Vorleistungen abhängen.

8.2 Verteilungspolitische und konzeptionelle Wirkungen

Über Auswirkungen einer Minderung oder Beseitigung der Fehlfinanzierung auf die personelle Einkommensverteilung liegen bislang keine empirisch fundierten Analysen vor. Hierbei sind verschiedene Personengruppen – wie sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit Lohn bis zur oder über der Beitragsbemessungsgrenze, nicht sozialversicherungspflichtig Beschäftigte wie Beamte, verschiedene Gruppen von Selbständigen und Nichterwerbstätigen (wie Rentner und Pensionäre) – zu unterscheiden hinsichtlich der jeweiligen Höhe und Zusammensetzung des Einkommens wie auch der Verbrauchsstruktur. Dann kommt es – wie schon bei den Beschäftigungswirkungen erwähnt – auf die Art der Gegenfinanzierung an, wobei sowohl bei Beiträgen als auch anderen Abgaben Annahmen über Richtung und Ausmaß der Überwälzung sowie Verhaltensannahmen zu treffen sind. Bei der Reduzierung von Ausgaben (außerhalb der Sozialversicherung) kommt es für deren Verteilungswirkungen auf die Art der Ausgabe an.

Hinsichtlich der – auch verhaltensrelevanten – Konzeption des jeweiligen Sicherungssystems erfolgt eine Stärkung des Versicherungsgedankens insbesondere dort, wo die Höhe des Beitrags und der Gegenleistung in Beziehung zueinander stehen.⁶⁰ In dieser Hinsicht ist die Umfinanzierung in der GRV besonders wichtig, um dem Beitrag stärker den Charakter eines Preises für den Erwerb von Ansprüchen zu geben. Diesem Effekt wirkt allerdings u. a. entgegen, dass durch politische Entscheidungen immer wieder Finanzierungsprobleme generiert werden, die dann zu Eingriffen führen, aber auch zu Diskussionen über die Tragfähigkeit des Systems generell. Man denke nur an die Minderung von Beitragseinnahmen durch beitragsfreie Entgeltumwandlung im Rahmen betrieblicher Alterssicherung, die viel zu geringe Liquiditätsreserve (die auch noch „Nachhaltigkeitsrücklage“ genannt wird), die dazu führt, dass bereits kleine Abweichungen in der tatsächlichen ökonomischen Entwicklung von den der Beitragsfestlegung zugrunde gelegten Annahmen zu Finanzierungsproblemen führen. Auch hierin kann übrigens ein Verstoß gegen eine aufgabenadäquate Finanzierung gesehen werden.

⁵⁹ Sachverständigenrat (2002: 339). Analog auch Siebert (2002: 12).

⁶⁰ Zur Rolle des Versicherungsgedankens in verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung vgl. die Beiträge in Schmähl (1985b).

Die Stärkung des Beitrags als Preis für eine Gegenleistung durch Beseitigung der Fehlfinanzierung ist noch aus einem weiteren Grund wichtig: Eine Reduzierung des Beitragsatzes wäre mit einer Voraussetzung dafür, dass die GRV – entgegen der jetzt politisch eingeleiteten Entwicklung – in ihrem Niveau nicht so reduziert wird, dass selbst für viele Versicherte mit langer Erwerbsphase keine Rente mehr erreichbar ist, die sich spürbar von der Höhe des Sozialhilfeanspruchs unterscheidet. Denn die bereits jetzt unter dem Primat der Beitrags(satz)orientierung getroffenen Maßnahmen werden dazu führen, dass z. B. im Jahre 2030 bei einem Rentenbeginn mit 65 Jahren mehr als 37 Entgeltpunkte erforderlich sein werden, um eine Rente oberhalb der Höhe der Sozialhilfe zu erreichen. Anders ausgedrückt: Selbst ein Durchschnittsverdiener müsste 37 Jahre lang Beiträge für einen Rentenanspruch zahlen, der gerade dem Sozialhilfeanspruch gleich kommt. Dieser ist jedoch ohne jede Vorleistung erzielbar. Dann lässt sich aber der Beitrag nicht mehr als Preis für eine Gegenleistung rechtfertigen. Diese jetzt eingeleitete Entwicklung ist auch zu beurteilen unter Berücksichtigung der sich ändernden Erwerbsbiographien, hoher und lang andauernder Arbeitslosigkeit und während dieser Phase immer geringerer Rentenansprüche (bei Bezug von Arbeitslosengeld oder AlgII). Erfolgt also dieses Umsteuern in der GRV nicht, so dürfte der Weg vorgezeichnet sein in eine vom Konzept her grundlegend andere Gestaltung der GRV: eine Einrichtung der Alterssicherung mit starker Einkommensumverteilung primär zur Vermeidung von Armut – so wie zu Beginn der gesetzlichen Rentenversicherung Ende des 19. Jahrhunderts.⁶¹ Sollte das eintreten, dann braucht man sich auch über den Versicherungscharakter der GRV keine Gedanken mehr zu machen – und Steuerfinanzierung läge nahe.

Darüber hinaus geht es nicht allein um das Volumen der Fehlfinanzierung und seine ökonomischen Folgen, sondern negative Wirkungen sind vielfach auch mit der Verschiebung von Finanzierungslasten zwischen Institutionen verbunden. Diese erfolgten nicht allein direkt zwischen Bund und z. B. der GRV, sondern z.T. auch durch Zwischenschaltung der BA. Eine Entlastung der BA hatte dabei vielfach den Zweck, dass dort der Zuschussbedarf reduziert und damit der Bund auf Umwegen entlastet wurde. Diese Vorgänge waren für Außenstehende oftmals alles andere als transparent.⁶²

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass eine aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherung nicht nur im Hinblick auf deren unmittelbare ökonomische Wirkungen mehr politische Beachtung erfahren sollte, sondern auch mit Blick auf die Gestaltung des Systems sozialer Sicherung insgesamt sowie der einzelnen Zweige. Dies gehört mit zu den Voraussetzungen dafür, dass soziale Sicherung den Bürgern auch ein Gefühl von sozialer Sicherheit vermittelt. Eine Grundvoraussetzung hierfür ist aber, dass im politischen Prozess unter Abwägung der Vor- und Nachteile unterschiedlicher Wege⁶³ eine klare Entscheidung darüber getroffen wird, welche Entwicklung die Sozialversicherung in den

⁶¹ Näheres hierzu in Schmähl (2005a).

⁶² Ausführlich dazu Trampusch (2003).

⁶³ Im politischen Prozess wird dagegen zumeist eine Entscheidung als „alternativlos“ bezeichnet, was der Realität zumeist nicht entspricht.

einzelnen Bereichen nehmen soll – und dies den Bürgern offen und verständlich vermittelt wird. Diese Forderung ist bislang nicht erfüllt.

9 Literatur

- Atkinson, Anthony B., 2000: „Reform of the Welfare State and Economic Performance, in: Richard Hauser (Hg.), *Die Zukunft des Sozialstaats*. Berlin: Duncker & Humblot, 53-72.
- BDA, 2006: „Kompass für Verlässlichkeit – Grundsätze für eine Neuausrichtung der Sozialversicherung“, *Soziale Selbstverwaltung* 54: 17-19.
- Berne, Annegret, 2000: *Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung aus sozialverfassungsrechtlicher Sicht*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Boetius, Jan, 1999: *Einsparpotentiale in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV)*. Karlsruhe: Verlag Versicherungswirtschaft.
- Bundesregierung, 2004: „Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen und der Bundesleistungen an die Rentenversicherung vom 13. August 2004 (Beschluss des Haushaltsausschusses vom 5. November 2003, A-Drs. 1005)“, abgedruckt in: *Deutsche Rentenversicherung*: 569-585.
- Bundesregierung, 2006: Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung... (Rentenversicherungsbericht 2005).
- Busch, Susanne; Pfaff, Anita B.; Rindsfüßer, Christian, 1996: „Die Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung“. Graue Reihe, N.F. 110 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Buscher, Herbert S.; Buslei, Hermann; Göggelmann, Klaus; Koschel, Henrike; Schmidt, Tobias F. N.; Steiner, Viktor; Winker, Peter, 2001: „Empirical macro models under test. A comparative simulation study of the employment effects of a revenue neutral cut in social security contributions“, *Economic Modelling*, Bd. 18: 455-474.
- DIW Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 2005: „Gesamtgesellschaftliche Wirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung“ (im Auftrag des DGB Bundesvorstandes, der Hans-Böckler-Stiftung, der Otto-Brenner-Stiftung), Endbericht, Berlin.
- Enquête-Kommission, 2002: „Schlussbericht der Enquête-Kommission ‚Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik‘“, *Bundestags-Drucksache* 14/8800 vom 28.3.2002.
- Europäische Zentralbank, 2001: „Finanzpolitik und Wirtschaftswachstum“, *EZB Monatsbericht* August 2001: 43-60.
- Fünfter Altenbericht, 2005: „Potenziale des Alters in Wirtschaft und Gesellschaft – Fünfter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland“ (vorgelegt August 2005).
- Gössl, Thomas Michael Johannes, 1992: *Die Finanzverfassung der Sozialversicherung*. München: Beck.

- Isensee, Josef, 1973: *Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge*. Berlin: Duncker & Humblot.
- iwd (Institut der deutschen Wirtschaft) Nr. 20, 19.05.2005: 8.
- Klose, Joachim; Schellschmidt, Henner, 2001: „Finanzierung und Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung – Einnahmen- und ausgabenbezogene Gestaltungsvorschläge im Überblick“. WIdO Materialien 45. Bonn.
- Köhler, Horst, 2005: Rede von Bundespräsident Horst Köhler beim Arbeitgeberforum „Wirtschaft und Gesellschaft“ am 15. März 2005, Bundespräsidialamt, www.bundespraesident.de.
- Leisner, Walter, 1996a: „Fremdlasten der Sozialversicherung – ein schwerwiegender Verfassungsverstoß“, *NZS*: 97-102.
- Leisner, Walter, 1996b: *Die verfassungsrechtliche Belastungsgrenze der Unternehmen – dargestellt am Beispiel der Personalzusatzkosten*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Mascher, Ulrike, 2001: Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin im BMA Ulrike Mascher auf eine Anfrage, Bundestags-Drucksache 14/6851.
- Meinhardt, Volker; Zwiener, Rudolf, 1997: „Steuerfinanzierung von versicherungsfremden Leistungen in der Sozialversicherung“, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 66: 352-361.
- Riester, Walter, 2001: Antworten von Arbeitsminister Walter Riester („Heutige Rentner müssen keine Einbußen hinnehmen“), *Mannheimer Morgen* v. 20.7.2001.
- Römer, Michael; Borell, Rolf, 2002: *Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung*. Wiesbaden: Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler.
- Rolfs, Christian, 2000: *Das Versicherungsprinzip im Sozialversicherungsrecht*. München: Beck.
- Ruland, Franz, 1995: „Versicherungsfremde Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung“, *Deutsche Rentenversicherung*: 28-37.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2002: „Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum“. Jahresgutachten 2002/03. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2005: „Die Chancen nutzen – Reformen mutig voranbringen“. Jahresgutachten 2005/2006 (vom 9.11.2005), 5. Kapitel: Umfinanzierungsoptionen in der Sozialversicherung, 330-403.
- Schmähl, Winfried, 1982: „Konzeptionen sozialer Sicherung: Versicherungs- und Steuer-Transfer-System – zugleich Überlegungen zur Arbeit der Transfer-Enquete-Kommission aus sozialpolitischer Sicht“, *Vierteljahresschrift für Sozialrecht*, 10: 251-296.

- Schmähl, Winfried, 1985a: „Neuregelung der Hinterbliebenenversorgung in längerfristiger Perspektive“, *Deutsche Rentenversicherung*: 288-296.
- Schmähl, Winfried (Hg.), 1985b: *Versicherungsprinzip und soziale Sicherung*. Tübingen: Mohr.
- Schmähl, Winfried, 1989: „Demographischer Wandel und Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung – Auswirkungen und Finanzierungsalternativen“, in: Christian von Ferber u. a. (Hg.), *Die demographische Herausforderung*. Robert Bosch Stiftung. Beiträge zur Gesundheitsökonomie 23. Gerlingen: Bleicher.
- Schmähl, Winfried, 1994: „Finanzierung sozialer Sicherung in Deutschland unter veränderten gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen“, *Deutsche Rentenversicherung*: 357-378.
- Schmähl, Winfried, 1995: „Funktionsgerechte Finanzierung der Sozialversicherung: Ein zentrales Element einer Entwicklungsstrategie für den deutschen Sozialstaat – Begründungen und quantitative Dimensionen“, *Deutsche Rentenversicherung*: 601-618.
- Schmähl, Winfried, 1997a: „Änderung der Finanzierungsstruktur der sozialen Sicherung und insbesondere der Sozialversicherung als wichtiges Element eines ‚Umbaus‘ des deutschen Sozialstaats“, in: Richard Hauser (Hg.), *Reform des Sozialstaats I, Arbeitsmarkt, soziale Sicherung und soziale Dienstleistungen*. Berlin: Duncker & Humblot, 121-167.
- Schmähl, Winfried, 1997b: „Alterssicherung zwischen Vorsorge und Versorgung: Konzeptionen, Entwicklungstendenzen und eine Entwicklungsstrategie für die deutsche Alterssicherung“, in: Stefan Hradil (Hg.), *Differenz und Integration*. Frankfurt a.M./New York: Campus, 1006-1020.
- Schmähl, Winfried, 1998: „Financing Social Security in Germany: Proposals for Changing its Structure and Some Possible Effects“, in: Stanley W. Black (ed.), *Globalization, Technological Change, and Labor Markets*. Boston/Dordrecht/London: Kluwer Academic Publishers, 179-208.
- Schmähl, Winfried, 2001a: „Finanzverflechtung der gesetzlichen Rentenversicherung: interner Finanzausgleich und Finanzbeziehungen mit dem Bund sowie anderen Sozialversicherungsträgern – Element einer Bestandsaufnahme und einige Reformüberlegungen“, in: Klaus-Dirk Henke; Winfried Schmähl (Hg.), *Finanzierungsverflechtung in der Sozialen Sicherung. Analyse der Finanzierungsströme und –strukturen*. Baden-Baden: Nomos, 9-37.
- Schmähl, Winfried, 2001b: „Alte und neue Herausforderungen nach der Rentenreform“, *Die Angestelltenversicherung* 48: 313-322.
- Schmähl, Winfried, 2002a: „Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherungen und der Umfang der ‚Fehlfinanzierung‘ in Deutschland“, in: Winfried Boecken; Franz Ruland; Heinz-Dietrich Steinmeyer (Hg.), *Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europa*. Neuwied: Luchterhand, 605-620.

- Schmähl, Winfried, 2002b: „Begrenzung und Verstärkung des Anstiegs von Sozialbeiträgen“, *Wirtschaftsdienst* 82: 661-666.
- Schmähl, Winfried, 2004: „Gesundheits- und Alterssicherung – Analysen und Vorschläge vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen für die Sozialpolitik“, in: Herbert Rische; Winfried Schmähl (Hg.), *Gesundheits- und Alterssicherung – gleiche Herausforderungen, gleiche Lösungen?* Beiträge zur Sozial- und Verteilungspolitik (1), herausgegeben von Winfried Schmähl. Münster: LIT-Verlag, 1-52.
- Schmähl, Winfried, 2005a: „Einkommenslage und Einkommensverwendungspotential Älterer in Deutschland“, *Wirtschaftsdienst* 85: 156-165.
- Schmähl, Winfried, 2005b: „Zielgenaue und transparente Familienpolitik mit Hilfe einer steuerfinanzierten Familienkasse“, in: Jörg Althammer (Hg.), *Familienpolitik und soziale Sicherung*. Festschrift für Heinz Lampert. Berlin/Heidelberg/New York: Springer, 205-224.
- Schmähl, Winfried, 2006: „Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene“, in: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung und Bundesarchiv (Hg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 11: 1989-1994 Bundesrepublik Deutschland – Sozialpolitik im Zeichen der Vereinigung*. Bandherausgeber: Prof. Dr. Gerhard A. Ritter. Baden-Baden: Nomos (i. E.).
- Schmähl, Winfried; Rothgang, Heinz; Viebrok, Holger, 2006: *Berücksichtigung von Familienleistungen in der Alterssicherung – Analyse und Folgerungen aus ökonomischer Sicht*. DRV-Schriften Bd. 65. Sonderausgabe der DRV, herausgegeben von Deutsche Rentenversicherung Bund. Bad Homburg: wdv Gesellschaft für Medien und Kommunikation.
- Schmidt, Ulla, 2003: „Interview“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 20.1.2003.
- Seffen, Achim, 1994: „Ein Finanzvolumen von über 100 Mrd. DM“, *Der Arbeitgeber*: 458-459.
- Sesselmeier, Werner, 2005: „Gesamtgesellschaftliche Leistungen in der Gesetzlichen Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung – Abgrenzung und Umfang“, Gutachten im Auftrag des DGB Bundesvorstandes, Landau (hektogr.).
- Siebert, Horst, 2002: „Wie Deutschland aus der Krise kommt“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 3.12.2002.
- Sozialbeirat, 2006: Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2005 und zum Alterssicherungsbericht. Berlin, 6. März.
- Stein, Peter, 1995: *Analyse des Träger- und Finanzierungssystems der Arbeitsmarktpolitik*. Berlin: Duncker & Humblot.
- SVRKAiG (Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen), 1995: Gesundheitsversorgung und Krankenversicherung 2000, Sondergutachten, Baden-Baden: Nomos.

Trampusch, Christine, 2003: *Ein Bündnis für die nachhaltige Finanzierung der Sozialversicherungssysteme: Interessenvermittlung in der bundesdeutschen Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik*. MPIfG Discussion Paper 03/1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Walwei, Ulrich; Zika, Gerd, 2005: „Arbeitsmarktwirkungen einer Senkung der Sozialabgaben“, *Sozialer Fortschritt* 54: 77-90.